# LỊCH SỬ LẬP HIẾN
# VÀ HIẾN PHÁP CỘNG HÒA PHÁP

Lưu Đức Quang – Giảng viên Trường Đại học Luật Tp. HCM [1]

## 1. Lịch sử lập hiến

Cộng hòa Pháp là quốc gia có lịch sử lâu đời với truyền thống văn hóa, khoa học, chính trị, pháp luật… đáng tự hào. Pháp cũng là quốc gia có lịch sử lập hiến đầy biến động và phức tạp bậc nhất trên thế giới với hàng loạt các biến cố chính trị trong suốt hơn 200 năm qua: đó là 5 cuộc cách mạng, 2 đế chế, 2 lần phục hồi vương quyền, 5 chế độ cộng hòa. Khởi đầu từ cuộc Đại Cách mạng năm 1789, lịch sử lập hiến Cộng hòa Pháp đã trải qua 12 chế độ chính trị với 16 bản Hiến pháp và các đạo luật Hiến pháp quan trọng khác, cụ thể như sau:

Hiến pháp ngày 03/9/1791 thiết lập nền quân chủ lập hiến và một chế độ đại diện dựa trên chủ quyền quốc gia, sự phân chia quyền lực giữa nhà vua – người đứng đầu cơ quan hành pháp và một Quốc hội được lập ra theo mức thuế, với nhiệm kỳ một năm. Hiến pháp này tồn tại 1 năm.

Hiến pháp ngày 24/6/1793 được thông qua bằng trưng cầu ý dân, đánh dấu sự ra đời của nền ***Cộng hòa thứ nhất***, dựa trên chủ quyền nhân dân thể hiện bằng việc thành lập một Nghị viện thống nhất và một Hội đồng hành pháp gồm 24 thành viên, phụ thuộc hoàn toàn vào Nghị viện. Bản Hiến pháp này không được thi hành.

Hiến pháp ngày 22/8/1795 thiết lập chế độ cộng hòa đại diện, dựa trên chủ quyền quốc gia, sự chia sẻ quyền lực giữa hai Hội đồng (Hội đồng Nguyên lão và Hội đồng Năm trăm) và một cơ quan hành pháp gồm 5 thành viên. Hiến pháp này tồn tại 4 năm.

Hiến pháp ngày 15/12/1799 thiết lập nền cộng hòa dựa trên chủ quyền quốc gia với các cơ cấu quyền lực: 3 Tổng tài và 4 Hội đồng (Hội đồng Nhà nước, Viện lập pháp, Thượng viện, Viện dự luật). Hiến pháp này tồn tại 3 năm.

Hiến pháp ngày 08/8/1802 xác lập chức vụ Tổng tài suốt đời đối với Tổng tài thứ nhất (Napoleon Bonaparte), tăng cường quyền lực cho Thượng nghị viện, giảm quyền lực của Viện dự luật. Hiến pháp này tồn tại 2 năm.

Hiến pháp ngày 18/5/1804 xác lập chế độ thừa kế thế vị đối với Hoàng đế Napoleon Bonaparte. Hiến pháp này tồn tại 10 năm.

Hiến pháp ngày 06/4/1814 do Thượng nghị viện của ***Đế chế***[2] thông qua, tái lập chế độ quân chủ và phổ thông đầu phiếu nhưng bị vua Louis XVIII từ chối nên không được áp dụng.

Hiến pháp ngày 04/6/1814 do vua Louis XVIII ban hành, khôi phục lại chủ quyền của nhà vua trong chế độ quân chủ lập hiến với Nghị viện được bầu dựa trên mức thuế gồm 2 viện (Thượng nghị viện và Hạ nghị viện). Hiến pháp có hiệu lực trong 16 năm (trừ thời kỳ *"Một trăm ngày"*).

Hiến pháp ngày 22/4/1815 được ban hành vào thời kỳ *"Một trăm ngày"* dựa trên chủ quyền quốc gia và chế độ phổ thông đầu phiếu; đồng thời xác lập chế độ lưỡng viện và cơ quan hành pháp. Hiến pháp này tồn tại 21 ngày.

Hiến pháp ngày 14/8/1830 xác lập nền quân chủ đại diện (vua của người Pháp thay vì vua của nước Pháp), dựa trên chủ quyền quốc gia, chế độ đại nghị lưỡng viện. Hiến pháp này tồn tại 18 năm.

Hiến pháp ngày 04/11/1848 lập ra nền ***Cộng hòa thứ hai***, xác lập chế độ đại diện dựa trên hai trụ cột (chủ quyền nhân dân và chủ quyền quốc gia) và sự phân chia quyền lực giữa Tổng thống (được thành lập bằng phổ thông đầu phiếu, nhiệm kỳ 4 năm) với một Viện lập pháp (được thành lập bằng phổ thông đầu phiếu, nhiệm kỳ 3 năm). Hiến pháp này tồn tại 3 năm.

Hiến pháp ngày 14/01/1852 thiết lập nền cộng hòa chuyên chế dựa trên học thuyết Ceasar dân chủ, gồm 2 Hội đồng được bổ nhiệm và 1 Hội đồng được bầu cử. Trong thời gian Hiến pháp này có hiệu lực, ***Đế chế (thứ hai)*** được khôi phục. Hiến pháp này tồn tại 18 năm.

Hiến pháp ngày 21/5/1870 thiết lập Đế chế đại nghị kiểu Orlean với hai cơ quan hành pháp. Hiến pháp này tồn tại 4 tháng.

Ba đạo luật Hiến pháp ngày 24/2, 25/2 và 16/7/1875 đánh dấu sự ra đời của nền ***Cộng hòa thứ ba***; đồng thời, thiết lập chế độ đại nghị dựa trên chủ quyền quốc gia với một Tổng thống không phải chịu trách nhiệm và có thẩm quyền lớn về mặt lý thuyết (giải tán Hạ nghị viện, thành lập Chính phủ), được thành lập bằng bầu cử, có nhiệm kỳ 7 năm; Hạ nghị viện được bầu bằng phổ thông đầu phiếu trực tiếp, Thượng nghị viện được bầu bằng phổ thông đầu phiếu gián tiếp. Vai trò của cơ quan lập pháp được đề cao. Trong nền Cộng hòa thứ ba (1870-1940), không có văn bản nào mang tên gọi Hiến pháp nên có thể xem ba đạo luật trên là Hiến pháp của thời kỳ này. Hiến pháp tồn tại 65 năm.

Đạo luật Hiến pháp ngày 10/7/1940 thiết lập chế độ độc tài của quốc trưởng, trao cho Thống chế Petain – nguyên thủ quốc gia, quyền lập hiến riêng, nắm mọi quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong giai đoạn này (4 năm), Thống chế Petain đã thông qua một số văn kiện hiến định, khẩu hiệu *"Tự do – Bình đẳng – Bác ái"* của Đại cách mạng 1789 được thay thế bằng khẩu hiệu *"Lao động – Gia đình – Tổ quốc".*

Đạo luật Hiến pháp ngày 02/11/1945 (*"tiểu Hiến pháp")* thiết lập chế độ tạm thời của quốc gia cho tới khi có một Hiến pháp chính thức, được thông qua bằng trưng cầu ý dân, ban hành quy chế về Hội đồng lập hiến. Hội đồng này đã bổ nhiệm tướng De Gaulle là người đứng đầu Chính phủ.

Hiến pháp ngày 27/10/1946 đánh dấu sự ra đời của nền ***Cộng hòa thứ tư***, thiết lập chế độ đại nghị gồm Tổng thống có quyền lực hạn chế, Quốc hội lưỡng viện. Hiến pháp này đề cao vai trò của Quốc hội và tồn tại 12 năm. Trong giai đoạn này, tình hình chính trị hết sức bất ổn, 24 Chính phủ đã thay nhau nắm quyền.

Hiến pháp ngày 04/10/1958 đánh dấu sự ra đời của nền ***Cộng hòa thứ năm*** – chính thể hiện hành của nước Pháp. Hiến pháp thiết lập chế độ Cộng hòa lưỡng tính dựa trên chế độ nghị viện hợp lý và xu hướng đề cao vai trò của Tổng thống. Lần đầu tiên, Hiến pháp quy định việc thành lập một cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp – Hội đồng Hiến pháp[3].

Từ khi ra đời tới nay, nền Cộng hòa thứ năm đã trải qua nhiều thăng trầm cùng với những sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Chúng tôi khái quát thành 2 giai đoạn đáng chú ý sau đây:

- *Giai đoạn củng cố quyền lực của Tổng thống (nhiệm kỳ Tổng thống Charles De Gaulle):* Trong giai đoạn này, vai trò của Tổng thống ngày càng mạnh mẽ. Tính chính đáng của quyền lực Tổng thống được củng cố bằng sự kiện: năm 1962, Tổng thống De Gaulle tự mình đưa ra trưng cầu ý dân về Hiến pháp, theo đó, thay đổi cách lựa chọn Tổng thống bằng cách chuyển từ bầu cử qua đại cử tri sang phổ thông đầu phiếu. Đồng thời, Nghị viện thể hiện quyền lực yếu ớt, thiếu tính đối trọng, thể hiện ở lần duy nhất Hạ nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ vào năm 1962. Các nhà khoa học Pháp gọi đây là ***Nền Quân chủ Cộng hòa***.
- *Giai đoạn khủng hoảng thể chế (nhiệm kỳ Tổng thống Francois Mitterrand và Jacques Chirac):* Trong giai đoạn này, hai vị Tổng thống F. Mitterrand và J. Chirac đã chấp nhận tình huống ***chung sống chính trị***[4] và xây dựng một quan niệm mới về chức năng Tổng thống – người đại diện dân tộc với vai trò chủ yếu về quốc phòng và ngoại giao và giảm nhiệm kỳ Tổng thống từ 7 xuống còn 5 năm (2000) cho trùng với nhiệm kỳ Hạ nghị viện nếu không bị giải tán. Hệ quả là hai cuộc bầu cử Tổng thống và Quốc hội có tầm quan trọng ngang nhau, Thủ tướng đóng vai trò tích cực hơn trong việc điều hành Chính phủ.

Qua việc tìm hiểu đôi nét về lịch sử lập hiến của Cộng hòa Pháp – chiếc nôi của những tư tưởng chính trị – pháp lý tiến bộ trong thời đại Xã hội có Hiến pháp, chúng ta có thể rút ra mấy điều sau đây:

- Một là, lịch sử lập hiến của nước Pháp có lẽ đã thể hiện phần nào quy luật *"phủ định của phủ định"* của triết học duy vật biện chứng, bởi cứ sau mỗi thời kỳ xây dựng bất thành nền Cộng hòa thì nước này lại quay về với chế độ Đế chế. Tuy nhiên, dân chủ hóa thể chế chính trị vẫn là xu hướng được khẳng định và ngày càng phát triển về chất.
- Hai là, *"bản thân nội dung Hiến pháp không quan trọng bằng tinh thần áp dụng Hiến pháp"*[5]. Đây mới chính là yếu tố quyết định cho sức sống của mỗi bản

Hiến pháp hoặc đảm bảo cho Hiến pháp – có vị trí xứng đáng trong việc thực hiện quyền lực nhà nước cũng như trong sự vận hành của đời sống xã hội.

- Ba là, không thể có một bản Hiến pháp hoàn hảo và bất biến ngay từ lúc ra đời. Các thể chế hiến định luôn chuyển mình theo hoàn cảnh lịch sử của đất nước và mong muốn của nhân dân. Một bản Hiến pháp có giá trị lâu bền phải chăng là một bản Hiến pháp có tính mềm dẻo về mặt thể chế, tính linh hoạt trong việc thay đổi chính nó.

## 2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp

Về mặt cấu trúc, Hiến pháp Cộng hòa Pháp hiện hành là sự kết hợp giữa các văn bản chính trị – pháp lý sau đây: Tuyên ngôn về quyền con người và quyền công dân năm 1789, Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946, Hiến chương Môi trường năm 2004 và bản văn Hiến pháp năm 1958 (đã được sửa đổi, bổ sung nhiều lần vào các năm 1962, 1974, 1992, 1993, 1995, 2000, 2003, 2005 và 2008) với lời nói đầu và 108 điều được chia thành 16 phần[6].

### 2.1. Các nguyên tắc hiến định

- Hiến pháp xác định tiêu chí cơ bản của Nhà nước: *"Nước Pháp không thể phân chia, là Nhà nước phi tôn giáo, Nhà nước cộng hòa[7] dân chủ và xã hội"* (điều 1). Điều 2 xác định phương châm của nền cộng hòa – *"Tự do, Bình đẳng, Bác ái"* cũng như nguyên tắc của nó – *"Chính quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân"*;

- Nguyên tắc chủ quyền nhân dân: *"Chủ quyền quốc gia thuộc về nhân dân, nhân dân thực hiện chủ quyền đó thông qua những đại diện của mình hoặc bằng trưng cầu ý dân. Không một nhóm dân cư, một cá nhân nào được phép chiếm dụng chủ quyền này"* (điều 3). Nguyên tắc này đã xác định hai hình thức nhân dân thực hiện quyền lực của mình – dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện đồng thời chống lại mọi hình thức lạm quyền, độc quyền;

- Nguyên tắc đa nguyên chính trị: *"Các đảng và nhóm chính trị thúc đẩy việc thể hiện ý kiến thông qua biểu quyết. Chúng được tự do hình thành và hoạt động. Chúng phải tôn trọng các nguyên tắc về chủ quyền quốc gia và nền dân chủ"* (điều 4). Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của nước Pháp, địa vị pháp lý của các chính đảng được ghi nhận;

- Nguyên tắc đảm bảo quyền con người, quyền công dân đặt nền tảng quan trọng đối với việc xác lập, bảo vệ các quyền và tự do của cá nhân từ thời Đại cách mạng Pháp[8].

### 2.2. Địa vị hiến định của con người và công dân

Khác với nhiều Hiến pháp trên thế giới, Hiến pháp năm 1958 không có phần riêng về địa vị hiến định của con người và công dân mà nội dung này chỉ được quy định tại Lời nói đầu, trong đó, viện dẫn Tuyên ngôn về quyền con người, quyền công dân năm 1789

và Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946[9] và một vài điều khoản riêng lẻ như: nguyên tắc công dân bình đẳng trước pháp luật không phụ thuộc vào hoàn cảnh xuất thân, chủng tộc hay tôn giáo (điều 2); chủ quyền nhân dân và quyền bầu cử (điều 3); tính đa nguyên của các đảng chính trị và sự tôn trọng các nguyên tắc dân chủ (điều 4); thẩm quyền của Nghị viện ban hành các đạo luật về quyền và tự do của công dân (điều 34); quyền tự quyết của các dân tộc (điều 53); tính độc lập của cơ quan tư pháp (điều 64); vai trò của cơ quan tư pháp trong việc bảo vệ tự do cá nhân (điều 66)…

Tuyên ngôn về quyền con người, quyền công dân năm 1789 đã xác lập những nguyên tắc mang tính phổ quát về quyền con người như nguyên tắc bình đẳng:*"Người ta sinh ra tự do và bình đẳng về quyền lợi và phải luôn luôn được tự do và bình đẳng về quyền lợi"* (điều 1); nguyên tắc tự do: *"Tự do là có thể làm bất cứ điều gì không gây hại cho người khác"* (điều 4); nguyên tắc thực thi pháp luật: *"Bất cứ hành vi nào không bị pháp luật cấm thì cũng không được phép ngăn cản và không ai bị bắt buộc phải làm điều mà pháp luật không yêu cầu"* (điều 5). Tuyên ngôn cũng quy định một số quyền tự nhiên của con người như các quyền trong lĩnh vực tư pháp (quyền được xét xử bằng pháp luật, quyền được suy đoán vô tội…), quyền tự do tư tưởng, tự do ngôn luận, tự do xuất bản, quyền tư hữu…

Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946 quy định các quyền công dân về kinh tế, xã hội và văn hóa như: quyền bình đẳng nam nữ, quyền cư trú, quyền được giáo dục, quyền và nghĩa vụ lao động, quyền tham gia công đoàn, quyền được bảo vệ sức khỏe, được đảm bảo an ninh từ phía Nhà nước…[10]

### 2.3. Bộ máy nhà nước

Mục tiêu của các nhà lập hiến năm 1958 là bãi bỏ địa vị ưu thế của Nghị viện – từng là một trong những nguyên nhân dẫn tới sự sụp đổ của nền Cộng hòa thứ tư, đồng thời, tăng cường quyền hành của người đứng đầu đất nước để tạo nên sự ổn định và vững mạnh của chế độ chính trị. Họ đã dùng hai giải pháp để đạt được mục tiêu trên: tăng cường quyền lực cho Tổng thống và Thủ tướng bằng cách hạn chế quyền lực của Nghị viện. Sự pha trộn giữa hai mô hình chính thể đại nghị và cộng hòa Tổng thống khiến người ta có thể gọi nền Cộng hòa thứ năm là chính thể *"Tổng thống được tăng cường"*, chính thể *"Nghị viện được hợp lý hóa",* chính thể *"nửa Tổng thống"* hay chính thể *"cộng hòa lưỡng tính".* Việc xác lập vai trò hoạch định chính sách của nguyên thủ quốc gia và quyền lập quy của cơ quan hành pháp được coi là một trong những thành công lớn nhất của chính thể này trong lịch sử lập hiến của nhân loại.

Nếu như ở chính thể đại nghị, Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm trước Nghị viện và ở chính thể cộng hòa Tổng thống, Chính phủ lại chỉ chịu trách nhiệm trước Tổng thống, thì ở Pháp, Chính phủ (Thủ tướng và các Bộ trưởng) không những chỉ phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện, mà còn chịu trách nhiệm thực sự trước Tổng thống. Giống như chính thể đại nghị, Chính phủ Pháp có Thủ tướng đứng đầu, nhưng thực ra, Chính phủ đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Tổng thống.

Sau khi chính sách của Tổng thống được thông qua, Thủ tướng phải có trách nhiệm lãnh đạo Chính phủ thực thi các chính sách đã được Tổng thống hoạch định, và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Tổng thống việc thực thi các chính sách này. Nếu không hoàn thành nhiệm vụ này, Thủ tướng và các Bộ trưởng phải từ chức hoặc bị giải tán, Tổng thống không phải chịu trách nhiệm, theo quy tắc *"vô trách nhiệm"* của nguyên thủ quốc gia trong chế độ đại nghị. Thậm chí, Tổng thống còn có quyền giải tán Hạ nghị viện.

Bên cạnh đó, chính quyền hành pháp của Pháp cũng mang những đặc điểm quan trọng của chính thể cộng hòa Tổng thống như: Tổng thống toàn quyền (về mặt pháp lý) bổ nhiệm Thủ tướng và các Bộ trưởng, nhưng cũng giống như chế độ đại nghị, Tổng thống không thể bổ nhiệm một người khác nếu như người đó không là thủ lĩnh của đảng cầm quyền. Sau đó, Thủ tướng giới thiệu ứng viên cho các chức danh khác trong Chính phủ để Tổng thống bổ nhiệm. Chính phủ chịu trách nhiệm trực tiếp trước Tổng thống.

Tuy nhiên, những năm gần đây, nền Cộng hòa thứ năm bị chỉ trích là trao quá nhiều quyền lực cho Tổng thống, quá ít quyền lực cho Nghị viện; do vậy, tính dân chủ chưa được bảo đảm đầy đủ, nền Cộng hòa chưa có được tính điển hình. Lần sửa đổi Hiến pháp năm 2000 đã rút ngắn nhiệm kỳ của Tổng thống từ 7 năm xuống còn 5 năm. Năm 2007, Tổng thống Nicolas Sarkozy đã lập ra Ủy ban tư vấn và đề xuất về vấn đề hiện đại hóa và tái cân bằng các thể chế của nền Cộng hòa thứ năm. Ủy ban này do cựu Thủ tướng Balladur đứng đầu, tập hợp các chính trị gia, luật gia… nhằm đưa ra các đề xuất (77 đề xuất) giúp cho các thể chế chính trị của Pháp đáp ứng được yêu cầu của một nền dân chủ thế kỷ XXI. Ngày 21/7/2008, dự thảo này đã được Nghị viện thông qua. Theo đó, giới hạn quyền lực của Tổng thống bị giới hạn và quyền lực của Nghị viện được củng cố hơn:

- *Đối với Tổng thống:* Ngoài việc cho phép Tổng thống được quyền phát biểu trước Nghị viện, phần lớn các điều khoản liên quan đến Tổng thống đều nhằm hạn chế quyền lực của thể chế này như: quyền ân xá, quyền bổ nhiệm các quan chức cao cấp, thành viên Hội đồng Hiến pháp và quyền sử dụng điều 16 Hiến pháp. Theo điều này, Tổng thống có thể nắm trong tay quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong những tình trạng khẩn cấp. Theo Hiến pháp sửa đổi, nếu Tổng thống muốn kéo dài thời gian nắm giữ quyền hạn đặc biệt này hơn 60 ngày thì phải triệu tập và được sự đồng ý của Hội đồng Hiến pháp;
- *Đối với Nghị viện:* phân chia lại thẩm quyền giữa Chính phủ với Nghị viện, tăng số lượng ủy ban trong Nghị viện. Ngoài ra, ảnh hưởng của Chính phủ đối với Nghị viện được giảm bớt thông qua các biện pháp như: Nghị viện có thể phản đối việc sử dụng quy trình khẩn cấp, đặt ra thời hạn tối thiểu là 1 tháng từ khi trình một dự thảo đến khi dự thảo được xem xét tại Nghị viện, buộc Chính phủ phải kịp thời thông báo với Nghị viện về các chiến dịch quân sự và phải được sự đồng ý của Nghị viện nếu muốn kéo dài các chiến dịch này quá 6 tháng[11].

**** Tổng thống***

Theo nhận định của nhiều nhà khoa học, Hiến pháp năm 1958, bên cạnh việc tuyên bố một đặc trưng của chế độ nghị viện, còn thiết lập một chế độ chính quyền cá nhân của Tổng thống. Trung tâm của bộ máy chính quyền là Tổng thống – Tổng thống thực hiện chức năng kép: vừa là người đại diện cho quốc gia, vừa lãnh đạo quyền hành pháp. Điều 5 quy định: Tổng thống có nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp, là trọng tài điều hòa hoạt động của các cơ quan công quyền và sự trường tồn của quốc gia; bảo vệ độc lập dân tộc, sự toàn vẹn lãnh thổ và tôn trong các thỏa thuận và hiệp ước quốc tế. Tổng thống do nhân dân trực tiếp bầu ra, với nhiệm kỳ 5 năm (trước lần sửa đổi Hiến pháp năm 2000, nhiệm kỳ Tổng thống là 7 năm). Tổng thống có thẩm quyền rất lớn, kể cả quyền giải tán Nghị viện của chính thể đại nghị và toàn quyền thành lập chính phủ của cộng hòa tổng thống. Hiến pháp năm 1958 của Pháp tăng cường sự chịu trách nhiệm của Bộ trưởng trước Tổng thống và giảm tính chịu trách nhiệm của Bộ trưởng trước Nghị viện. Về thẩm quyền, theo điều 19 Hiến pháp, thẩm quyền của Tổng thống có thể phân chia thành hai loại: thẩm quyền tuyệt đối của Tổng thống và thẩm quyền liên đới trách nhiệm với Thủ tướng hay các Bộ trưởng.

*Trong lĩnh vực lập pháp,* thẩm quyền quan trọng bậc nhất của Tổng thống là quyền giải tán Hạ nghị viện với một số hạn chế: một là, không thể thực hiện 2 lần trong một năm; hai là, không thể thực hiện trong thời gian áp dụng tình trạng khẩn cấp theo điều 16; ba là, không thể thực hiện bởi Tổng thống tạm quyền (do Chủ tịch Thượng nghị viện tạm thời đảm nhiệm cho đến khi Tổng thống mới được bầu).

*Trong lĩnh vực hành pháp,* Tổng thống lãnh đạo tối cao chính quyền hành pháp như đã phân tích. Tổng thống có quyền bổ nhiệm Thủ tướng, sau đó, Thủ tướng đệ trình các ứng cử viên Bộ trưởng để Tổng thống bổ nhiệm. Nếu Hạ nghị viện không tín nhiệm Thủ tướng, Tổng thống có hai lựa chọn: hoặc chọn Thủ tướng mới hoặc giải tán Hạ nghị viện. Điều 15 quy định: Tổng thống là tổng chỉ huy các lực lượng vũ trang và đứng đầu các hội đồng và ủy ban quốc gia tối cao về quốc phòng.

*Trong lĩnh vực quan hệ quốc tế,* Tổng thống cử đại sứ ra nước ngoài, tiếp nhận đại sứ nước ngoài đến Pháp cũng như tham gia đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế. Điều ước quốc tế có hiệu lực khi Nghị viện phê chuẩn hoặc phải tổ chức trưng cầu ý dân như trường hợp thông qua Hiến pháp châu Âu.

*Trong lĩnh vực tư pháp,* Tổng thống là người bảo đảm cho sự độc lập của cơ quan tư pháp (điều 64). Điều 17 Hiến pháp trao cho Tổng thống quyền đặc xá sau khi có ý kiến tư vấn của Hội đồng thẩm phán tối cao và Bộ trưởng Tư pháp. Trong số 18 thành viên của Hội đồng, Tổng thống, Chủ tịch Thượng nghị viện, Chủ tịch Hạ nghị viện – mỗi người bổ nhiệm 3 thành viên.

**** Chính phủ***

Chính phủ là cơ quan tập thể bao gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng. Hiến pháp năm 1958 phân biệt hai loại cơ quan hành pháp trung ương sau đây:

- ***Hội đồng Bộ trưởng*** là hội nghị Bộ trưởng do Tổng thống chủ toạ nhằm quyết định các chính sách quốc gia. Thủ tướng chỉ được quyền chủ tọa các phiên họp này khi được Tổng thống ủy quyền và theo một chương trình nghị sự nhất định;
- ***Nội các*** là hội nghị Bộ trưởng do Thủ tướng chủ toạ nhằm chuẩn bị cho các phiên họp chính thức của Hội đồng Bộ trưởng hoặc tổ chức thực hiện chính sách do Tổng thống hoạch định.

Với tính chất *"hai đầu"* trong tổ chức và hoạt động hành pháp, ở Pháp, khái niệm chính quyền hành pháp trung ương rộng hơn khái niệm Chính phủ. Theo quy định tại điều 20 Hiến pháp, Chính phủ có chức năng xác định và thực hiện chính sách quốc gia. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Tổng thống và Nghị viện.

Thủ tướng điều hành hoạt động của Chính phủ, chịu trách nhiệm về quốc phòng, đảm bảo việc thi hành các đạo luật và có quyền ban hành văn bản pháp quy, đề nghị Tổng thống bổ nhiệm và cách chức các Bộ trưởng; quyền sáng kiến lập pháp; đề nghị Nghị viện họp bất thường, đề nghị Ủy ban hỗn hợp giữa Thượng nghị viện và Hạ nghị viện họp giải quyết bất đồng trong quá trình thông qua các dự luật; yêu cầu Tổng thống kiến nghị với Nghị viện xem xét lại dự luật; yêu cầu Hội đồng Hiến pháp phân định thẩm quyền giữa lập pháp với lập quy; đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm trước Hạ nghị viện.

**** Nghị viện***

Nghị viện Pháp có cơ cấu hai viện bao gồm: Quốc hội (Hạ nghị viện) và Thượng nghị viện. Nghị viện họp mỗi năm 1 lần. Kỳ họp đầu tiên trong năm khai mạc vào ngày làm việc đầu tiên của tháng 10 và kết thúc vào ngày làm việc cuối cùng của tháng 6. Thời gian tiến hành 1 kỳ họp của Nghị viện không quá 120 ngày. Kỳ họp bất thường có thể được triệu tập với một chương trình nghị sự được xác định theo đề nghị của Thủ tướng hoặc đa số nghị sỹ.

*Hạ nghị viện* gồm không quá 577 thành viên, được thành lập bằng phổ thông đầu phiếu toàn quốc, nhiệm kỳ 5 năm. Cuộc bầu cử được tiến hành theo hai vòng, các ứng viên phải đạt được ít nhất 12.5% số phiếu ở vòng 1 mới được quyền tham dự vòng 2, vòng 2 xác định người thắng cứ theo nguyên tắc đa số tương đối. Hạ nghị viện đại diện chung cho các tầng lớp dân cư và được bầu theo tỷ lệ dân số.

*Thượng nghị viện* gồm không quá 348 đại biểu[12], được thành lập bằng bầu cử gián tiếp bởi các đại cử tri, nhiệm kỳ 9 năm (từ năm 2004, giảm còn 6 năm), cứ 3 năm bầu lại 1/3 số thành viên (từ năm 2011, các cuộc bầu cử Thượng nghị viện sẽ diễn ra 3 năm một lần để thay thế ½ số thành viên). Tuổi tối thiểu của ứng cử viên thượng nghị sỹ là 30 (trước năm 2004 là 35 tuổi). Thượng nghị viện đại diện cho các đơn vị hành chính lãnh thổ.

Tổng thống có thể giải tán Hạ nghị viện, không được quyền giải tán Thượng nghị viện. Nếu khuyết Tổng thống hoặc Tổng thống không thể thực hiện nhiệm vụ của mình, Chủ tịch Thượng nghị viện sẽ thực hiện chức năng của Tổng thống.

*Tương quan quyền hạn giữa hai viện cho thấy:* quyền lực của Hạ nghị viện có tính ưu thế so với quyền lực của Thượng nghị viện. Theo quy định tại điều 45 và 46, mỗi dự luật hay sáng kiến luật phải được hai viện biểu quyết tán thành. Nếu có bất đồng, hai viện phải thành lập 1 Ủy ban hỗn hợp để thảo luận và quyết định. Nếu ủy ban này không thống nhất thì Chính phủ sau khi đề nghị hai viện xem xét lại, có thể yêu cầu Hạ nghị viện đưa ra quyết định cuối cùng với 2/3 số phiếu thuận trở lên. Điều 49 quy định: Hạ nghị viện có thể buộc Chính phủ giải tán bằng cách bỏ phiếu bất tín nhiệm sau 48 giờ kể từ khi có ít nhất 1/10 số hạ nghị sỹ đề nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm.

*Trong lĩnh vực lập pháp,* thẩm quyền của Nghị viện bị giới hạn trong phạm vi 15 lĩnh vực theo quy định tại điều 34 Hiến pháp, ví dụ: quyền công dân và những bảo đảm cơ bản cho công dân thực hiện các quyền, tự do, xác nhận nghĩa vụ về tài sản hoặc nhân thân xuất phát từ yêu cầu quốc phòng; quốc tịch, địa vị và năng lực của cá nhân, chế độ hôn nhân, thừa kế, tặng cho; ấn định trọng tội, khinh tội và các hình phạt, thủ tục hình sự, quy chế thẩm phán; mức thuế và thể thức thu thuế, quy chế phát hành tiền tệ; chế độ bầu cử Nghị viện và các Hội đồng địa phương; thành lập các loại công sở; đảm bảo cơ bản đối với công chức dân sự và nhân viên quân sự Nhà nước; vấn đề cơ bản về quốc phòng; nền hành chính của các tập thể cộng đồng và nguồn tài chính của họ; vấn đề giáo dục; chế độ sở hữu, các quyền và nghĩa vụ dân sự, thương mại; quyền lao động, thành lập nghiệp đoàn; các nguồn thu và thuế Nhà nước; mục tiêu hoạt động kinh tế – xã hội của Nhà nước. Ngoài những lĩnh vực trên, Chính phủ có thể thực hiện quyền lập quy của mình.

**** Hội đồng Hiến pháp (Hội đồng Bảo hiến)***

*Cơ cấu thành viên* Hội đồng bao gồm hai loại: một là, thành viên đương nhiên là các cựu Tổng thống (thành viên suốt đời); hai là, thành viên do được bổ nhiệm (Tổng thống, Chủ tịch Thượng nghị viện, Chủ tịch Hạ nghị – mỗi chức danh bổ nhiệm 3 thành viên) với nhiệm kỳ 3 năm và cứ mỗi 3 năm, 1/3 số thành viên phải được thay đổi. Thành viên phải chấp hành nguyên tắc bất khả kiêm nhiệm các chức vụ nhà nước khác cũng như tham gia các tổ chức kinh tế, lãnh đạo các chính đảng. Chủ tịch Hội đồng do Tổng thống bổ nhiệm.

*Về thẩm quyền,* Hội đồng chịu trách nhiệm thẩm tra tính hợp pháp của hoạt động ban hành pháp luật của các cơ quan nhà nước (điều 37, 41); thẩm tra tính hợp hiến của các đạo luật (bắt buộc đối với các đạo luật tổ chức, không bắt buộc đối với các đạo luật khác); tính hợp hiến của các điều ước quốc tế (điều 54, thẩm tra không bắt buộc); tính hợp pháp của các thủ tục trưng cầu ý dân, bầu cử Tổng thống, bầu cử Nghị viện; tuyên bố kết quả bầu cử Tổng thống; tuyên bố việc Tổng thống tạm thời không đảm nhiệm được chức vụ hoặc xác định vị trí Tổng thống bị khuyết. Với chức năng của một cơ quan tài phán Hiến pháp, Hội đồng đã phát triển một hệ thống án lệ cho phép bảo vệ các quyền và tự do cá nhân dựa trên lời mở đầu của Tuyên ngôn về quyền con người và quyền công dân và các nguyên tắc cơ bản được luật pháp thừa nhận. Nó cũng chính là người phân định ranh giới giữa hoạt động lập pháp với lập quy – nguyên nhân chính của nhiều mâu thuẫn chính trị giữa Nghị viện với Chính phủ.

*Điểm đặc biệt* của mô hình Hội đồng Hiến pháp Pháp so với nhiều nước khác là việc xem xét tính hợp hiến của các đạo luật trước khi nó được Tổng thống công bố. Vì vậy, mô hình này có ý nghĩa to lớn trong việc ngăn ngừa hậu quả nghiêm trọng có thể xảy ra khi một đạo luật vi hiến được thi hành.

**** Hệ thống tư pháp***

*Hệ thống tòa án* được phân định thành hai tiểu hệ thống: Tòa án Tư pháp và Tòa án Hành chính, ngoài ra còn có Tòa án đặc biệt. Hệ thống Tòa án Tư pháp có thể được phân chia thành hai loại sau: một là, xét dưới góc độ chuyên môn, có các Tòa Hình sự, Tòa Dân sự, Tòa Lao động, Tòa Thương mại… Hệ thống này có thẩm quyền giải quyết tranh chấp phát sinh trong các lĩnh vực kinh tế – xã hội, bảo vệ quyền con người, quyền công dân… Hệ thống Tòa án Hành chính có thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính, xem xét tính đúng đắn của các quyết định hành chính, hành vi hành chính của các công chức và cơ quan quản lý nhà nước.

*Hệ thống Viện công tố* thay mặt Nhà nước thực hiện quyền buộc tội trước Tòa án. Hệ thống này được tổ chức theo ngành dọc và gắn với hệ thống Tòa án Tư pháp. Công tố viên chịu sự quản lý của Bộ Tư pháp[13].

**2.4. Vấn đề sửa đổi Hiến pháp**

Việc sửa đổi Hiến pháp được quy định trong Phần XVI với duy nhất một điều là điều 89, theo đó, quy trình này có hai bước như sau:

1. ***1. Sáng kiến sửa đổi:*** Tổng thống là người có quyền đưa ra sáng kiến sửa đổi Hiến pháp dựa trên đề xuất của Thủ tướng và các nghị sỹ. Như vậy, cơ quan hành pháp và lập pháp cùng chia sẻ quyền đưa ra sáng kiến sửa đổi Hiến pháp. Tương tự, việc đưa ra sáng kiến sửa đổi của nhánh hành pháp cũng phải dưa trên sự nhất trí giữa Tổng thống và Thủ tướng;

2. ***2. Thông qua dự thảo sửa đổi:*** có hai tình huống như sau: *Một là,* nếu các nghị sỹ đề xuất sửa đổi, Tổng thống trình dự thảo sửa đổi trước mỗi viện của Quốc hội để thông qua với thủ tục khác nhau, sau đó, sẽ tiến hành trưng cầu ý dân[14]. Khác với thủ tục lập pháp, trong trường hợp có bất đồng giữa hai viện, Thủ tướng có quyền triệu tập một Ủy ban hỗn hợp hai viện để soạn thảo một văn bản chung. Nhiều dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã thất bại ở giai đoạn này, ví dụ: đề xuất mở rộng lĩnh vực trưng cầu ý dân (năm 1984), tăng cường quyền lực của Hội đồng Hiến pháp (năm 1990, 1993)… do bất đồng quan điểm giữa hai viện. *Hai là,* nếu Chính phủ đưa ra đề xuất sửa đổi, Tổng thống có hai lựa chọn: hoặc Tổng thống hành xử như trên hoặc Tổng thống trình dự thảo sửa đổi trước Hội nghị lập hiến (gồm 2 viện Quốc hội) do Chủ tịch Hạ Nghị viện chủ tọa để thông qua với 3/5 số phiếu tán thành mà không cần tổ chức trưng cầu ý dân[15].

Cùng với hai bước trên, điều khoản hiến định này cũng đưa hai hạn chế của việc sửa đổi: một là, hạn chế về hoàn cảnh: *"nghiêm cấm sửa đổi khi sự toàn vẹn lãnh thổ quốc gia bị đe dọa"**[16]*** (nhằm tránh tình trạng Hiến pháp bị buộc phải sửa đổi trong bối cảnh

đất nước bị xâm lược hoặc đang có xung đột hoặc trong thời gian chức vụ Tổng thống bị bỏ trống…); hai là, hạn chế về nội dung: *"hình thức chính thể Cộng hòa của Chính phủ Pháp không thể bị sửa đổi"*[17]. Tuy nhiên, theo các nhà khoa học Pháp, lỗ hổng của kỹ thuật lập hiến nằm ở chỗ Hiến pháp lại không nghiêm cấm việc sửa đổi chính điều 89 này. Do vậy, về mặt lý thuyết, Chính phủ có thể sửa đổi hoặc xóa bỏ điều 89 để có thể *"tự do"* sửa đổi Hiến pháp, kể cả việc thay đổi hình thức chính thể Cộng hòa [18].

### 2.5. Một số nội dung khác

- Địa vị pháp lý của các đảng phái chính trị;
- Địa vị pháp lý của các tổ chức tư vấn cho Chính phủ: Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Kinh tế, xã hội và môi trường;
- Quy chế pháp lý của các cộng đồng lãnh thổ;
- Quan hệ với cộng đồng Pháp ngữ;
- Quan hệ với Liên minh châu Âu;
- Hiến chương về Môi trường.

## 3. Đặc điểm cơ bản của Hiến pháp

- ***Hiến pháp quy định chính thể Cộng hòa hỗn hợp:*** Rút kinh nghiệm từ thất bại của chính thể đại nghị trong nền Cộng hòa thứ tư, các nhà lập hiến đã xây dựng một chính thể có tính cách pha trộn giữa chính thể đại nghị với chính thể Cộng hòa Tổng thống: Quốc hội và Tổng thống đều do nhân dân chọn ra thông qua bầu cử; Tổng thống có quyền bổ nhiệm Thủ tướng mà không cần sự chấp thuận của Quốc hội; Chính phủ chịu trách nhiệm trước Tổng thống và Hạ nghị viện. Việc xác lập vai trò hoạch định chính sách của nguyên thủ quốc gia và quyền lập quy của Chính phủ được xem là một trong những thành công lớn nhất của chính thể này trong lịch sử lập hiến của nhân loại. Qua hơn nửa thế kỷ, chính thể này đã thể hiện tính linh hoạt khá cao, góp phần tạo nên sự đồng thuận trong xã hội, giúp nước Pháp thoát khỏi nhiều cuộc khủng hoảng chính trị.
- ***Hiến pháp xây dựng cơ chế bảo hiến bằng Hội đồng:*** Lần đầu tiên được thành lập theo quy định của Hiến pháp năm 1958, Hội đồng bảo hiến có chức năng chính là xem xét tính hợp hiến của các đạo luật trước khi chúng được công bố (bắt buộc đối với các đạo luật tổ chức, không bắt buộc đối với các đạo luật thường). Ngoài ra, Hội đồng còn giải quyết khiếu nại và tham gia tổ chức hoạt động bầu cử Quốc hội, Tổng thống; giải quyết khiếu nại và tham gia tổ chức trưng cầu ý dân; tham gia vào việc áp dụng tình trạng khẩn cấp theo điều 16 Hiến pháp; xác định tình trạng khuyết Tổng thống; xem xét sự phù hợp giữa điều ước quốc tế với Hiến pháp; giải quyết các tranh chấp về việc phân định thẩm quyền giữa Chính phủ với Quốc hội (phân định quyền lập pháp với quyền lập quy). Đây được xem là một mô hình bảo hiến chuyên biệt, mang tính chính trị – pháp lý, phòng ngừa từ xa đối với những biểu hiện vi hiến.

- ***Hiến pháp tiếp tục phát triển trong xu hướng toàn cầu hóa:*** Cũng như nhiều thành viên khác của Liên minh châu Âu, Hiến pháp năm 1958 đã được bổ sung những quy định về Cộng đồng châu Âu và Liên minh châu Âu từ lần trưng cầu ý dân năm 1992. Chương XV – *"Về Liên minh châu Âu"* – gồm 7 điều từ điều 88-1 đến 88-7, nói về việc tham gia Liên minh cũng như trách nhiệm của nước Pháp trong việc thực hiện những thỏa thuận của Liên minh, đặc biệt là Hiệp ước Lisbon năm 2007. Năm 2004, Hiến chương về Môi trường được bổ sung trở thành một bộ phận của Hiến pháp nhằm khẳng định quyền con người được sống trong môi trường cân bằng để đảm bảo sức khỏe, nghĩa vụ bảo vệ và nâng cao giá trị môi trường của các cá nhân cũng như trách nhiệm của Nhà nước trong lĩnh vực quan trọng này.

---

[1] **Lưu Đức Quang** – Giảng viên Trường Đại học Luật Tp. HCM.

[2] Đế chế: chế độ đặt dưới sự điều hành của Hoàng đế, dựa trên cơ sở Hiến pháp. Tuy nhiên, Hiến pháp luôn bị Hoàng đế điều chỉnh theo ý chí chủ quan của mình.

[3] Xem chi tiết: Charles Debbasch – Jacques Bourdon – Jean-Marie Pontier – Jean-Claude Ricci (2005), *Từ điển Thuật ngữ Chính trị Pháp – Việt*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, tr. 147-151

[4] Chính đảng của Tổng thống không chiếm đa số trong Hạ nghị viện, do vậy, Tổng thống phải bổ nhiệm Thủ tướng là người thuộc phe đối lập với mình trong các giai đoạn 1986-1988, 1993-1995, 1997-2002.

[5] Nhận định của Serge Berstein – chuyên gia người Pháp về lịch sử chính trị thế kỷ XX thuộc Viện Nghiên cứu Chính trị Paris. (Nguồn: Serge Berstein (2006), *Chân dung các Nguyên thủ Pháp*, Nxb. Tri thức, Hà Nội).

[6] Xem toàn văn Hiến pháp năm 1958 tại: *http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp*. Xem thêm: A.N. Gơlavixchicôva, L.IU. Grudxưna, V.A. Malưsep (2006), *Luật Hiến pháp nước ngoài qua các bảng kê và biểu đồ*, Nxb. Eksmo, Matxcơva, tr. 161-164.

[7] Điều 89 Hiến pháp cấm sửa đổi quy định về Chính thể Cộng hòa.

[8] Xem thêm: Nguyễn Văn Huyên (chủ biên) (2007), *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ (Mô hình tổ chức và hoạt động)*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, tr. 106-110.

[9] Trong một số phán quyết của mình, Hội đồng Hiến pháp đã xác định hai văn kiện này cũng như các nguyên tắc cơ bản khác được các đạo luật của Nhà nước thừa nhận là những bộ phận của Hiến pháp.

[10] Xem thêm: Viện Khoa học pháp lý (2005), *Thể chế chính trị và bộ máy nhà nước một số nước trên thế giới*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 19-25.

[11] Dẫn theo: *http://www.daibieunhandan.vn/Trangchu/VN/tabid/66/CatID/38/ContentID/56026/Default.aspx*

[12] Trước cuộc cải cách Thượng nghị viện năm 2003, số thành viên là 321. Từ năm 2004, số thành viên là 331. Từ năm 2008, số thành viên là 343. Từ năm 2011, số thành viên là 348.
(Nguồn: *http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html*)

[13] Xem thêm: Thái Vĩnh Thắng (2010), *Nhà nước và pháp luật tư sản đương đại – Lý luận và thực tiễn (Sách chuyên khảo)*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 174-218.

[14] Các cuộc trưng cầu ý dân nhằm sửa đổi Hiến pháp năm 1958 đã được tổ chức ngày 28/10/1962, 24/9/2000.

[15] Do lo ngại rằng các nghị sỹ có thể phá hoại bản Hiến pháp và hiểu được tâm lý ngại đưa ra trưng cầu dân ý của các nghị sỹ nên Tướng De Gaulle đã đưa ra quy định này trong Hiến pháp.

[16] *"No amendment procedure shall be commenced or continued where the integrity of national territory is placed in jeopardy."*

[17] *"The republican form of government shall not be the object of any amendment."*

[18] Về điểm này, có thể tham khảo kinh nghiệm của các nhà lập hiến Liên bang Nga tại mục 3 – chương II.

Nguồn: https://hienphap.wordpress.com/2013/02/02/hien-phap-cong-hoa-phap/